LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL COMO INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE LAS CAPACIDADES DE ESTADO EN LA COMUNA 1 – POPULAR DE MEDELLÍN ENTRE 2016 Y 2023

THE LOCAL ADMINISTRATIVE BOARD AS AN INSTRUMENT FOR RECOVERING STATE CAPACITIES IN COMUNA 1 – POPULAR OF MEDELLÍN BETWEEN 2016 AND 2023.

FARLEY JHAÍR MACÍAS BETANCUR

Tipo de trabajo (proyecto, trabajo de clase, tesis)

Universidad EAFIT

Asesor: Mauricio Uribe López

Docente del curso: Juan Guillermo Vieira Silva

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín, 2023

-¿Dices que el gobierno nos ayudará, profesor? ¿Tú no conoces al gobierno?
Les dije que sí.
-También nosotros lo conocemos. Da esa casualidad. De lo que no sabemos nada es de la madre del gobierno.
Yo les dije que era la Patria. Ellos movieron la cabeza diciendo que no. Y se rieron. Fue la única vez que he visto reír a la gente de Luvina. Pelaron sus dientes molenques y me dijeron que no, que el gobierno no tenía madre.
Y tienen razón, ¿sabe usted? El señor ese solo se acuerda de ellos cuando sus muchachos han hecho alguna fechoría acá abajo. Entonces manda por él hasta Luvina y se lo matan de ahí en más no saben si existe.

Juan Rulfo, *Luvina*.

Tabla de contenido

Resumen | Abstract 4

Problema 6

Pregunta de investigación 6

Justificación 6

Revisión de literatura 8

Hipótesis o posible respuesta a la pregunta 11

Propuesta metodológica 12

Análisis de resultados 14

Tablas y gráficas 15

Bibliografía 26

RESUMEN

De una mirada, inclusive superficial, a las dinámicas sociales y políticas de la Comuna 1 – Popular de Medellín se obtiene que, al tiempo de ser una de las más afectadas por situaciones de orden público y de las que mayores índices de violencia e inseguridad registran, es, también, una de las de más altas cotas de participación ciudadana en los procesos electorales, sobre todo en los de autoridades locales colegiadas (Concejo de Medellín y Junta Administradora Local) y de priorización de presupuesto participativo.

Desde los inicios mismos del asentamiento poblacional en el territorio, a mediados de la década de los sesenta, se ha mantenido una lucha constante entre la institucionalidad estatal, legítima y legal, y las organizaciones delictivas, ilegales, pero con cierta suerte de legitimidad por parte de la comunidad.

En el espíritu del constituyente de 1991, plasmado en la letra del Artículo 318 de la Constitución Política, las Juntas Administradoras Locales, a las que se les ha dado tratamiento legislativo desde la ley 136 de 1994 hasta la ley 2086 de 2021, tienen, entre otras, la tarea de ser agentes de mediación entre el Estado mismo y aquellas organizaciones que le disputan sus capacidades: la coerción, la tributación y el trámite jurídico de los conflictos (Tilly, 1992).

Asumiendo dicha tarea como prioridad la JAL de la Comuna 1 – Popular de Medellín, en los periodos comprendidos entre 2016 y 2023, ha jugado un lugar protagónico en cuanto instrumento de recuperación de las *capacidades de Estado* en el territorio, logrando que, de manera significativa, los grupos ilegales, no obstante actuar en connivencia y convivencia con la misma institucionalidad estatal, dejen de ser actores que ejercen la violencia, extorsionan y median en la resolución de los conflictos entre los ciudadanos.

Palabras clave: *Capacidades de Estado*, Comuna 1 - Popular, Junta Administradora Local, Participación Ciudadana.

ABSTRACT

A superficial glance at the social and political dynamics of Comuna 1 – Popular of Medellín reveals that, while it is one of the most affected by public order issues and registers some of the highest rates of violence and insecurity, it is also one of the areas with the highest levels of citizen participation in electoral processes, particularly in those for local collegiate authorities (Medellín City Council and Local Administrative Board) and participatory budgeting prioritization.

Since the initial settlement in the area in the mid-1960s, there has been a constant struggle between the legitimate and legal state institutions and illegal criminal organizations, which have garnered a certain degree of legitimacy from the community.

In the spirit of the 1991 constitutional framers, as reflected in Article 318 of the Political Constitution, Local Administrative Boards, which have been legislatively addressed from Law 136

of 1994 to Law 2086 of 2021, are tasked, among other things, with acting as mediating agents between the State and those organizations that challenge its capacities: coercion, taxation, and the legal handling of conflicts (Tilly, 1992).

Taking this task as a priority, the Local Administrative Board of Comuna 1 – Popular of Medellín, during the periods between 2016 and 2023, has played a leading role as an instrument for restoring the State's capacities in the area. It has significantly managed to ensure that illegal groups, despite acting in collusion and coexistence with state institutions, no longer remain actors who exercise violence, extort, and mediate conflicts between citizens.

Keywords: State capacities, Comuna 1 - Popular, Local Administrative Board, Citizen Participation.

Problema

El trabajo aborda tanto los procesos de formación (instrumentos jurídicos e institucionales) y construcción (dinámicas políticas y sociales) de *capacidades de Estado* como los procesos de pérdida (connivencia y convivencia con la ilegalidad) y recuperación (acciones de liderazgo de la JAL), de *capacidades de Estado* en la Comuna 1 – Popular de Medellín.

Pregunta de investigación

¿Qué papel ha desempeñado la Junta Administradora Local, como actor de liderazgo, en los procesos de recuperación de las *capacidades de Estado* en la Comuna 1 – Popular de Medellín entre 2016 y 2023?

Justificación

Sobre el supuesto de la existencia del Estado, fruto de la consolidación de un doble proceso de formación jurídica e institucional y construcción social y política de este[1], fácilmente rastreable desde la perspectiva teórica del *institucionalismo histórico*, el propósito que asiste este trabajo de investigación es el de explicar causalmente, para hacerles seguimiento, los procesos de pérdida y recuperación de *capacidades de Estado*. Los primeros derivados de las capturas ilegales del territorio y las concesiones permitidas a estas por el propio Estado; los segundos, liderados por las JAL 2016-2023.

Cuando se habla de *capacidades de Estado*[2] se comprenden las acciones institucionales dirigidas al cabal cumplimiento de los fines que a este asigna, como imperativos, la Constitución

---

[1] En *El Estado. Pasado, presente, futuro*, Jessop (2017) sostiene que la configuración del Estado tal y como lo conocemos hoy obedece a una serie de procesos que determinan las relaciones entre el poder y las distintas instituciones en que este se manifiesta; tales relaciones vienen constituidas por un entramado de variables históricas, políticas, económicas, jurídicas e ideológicas. Sostiene que las instituciones son, en último término, la razón y el fundamento del Estado, los elementos constitutivos del *aparato del Estado* y del *poder del Estado* (pp. 38-41).

[2] Matizando lo dicho, es preciso observar que la noción de *capacidades de Estado* que este trabajo de investigación considera, que se corresponden con lo que Jessop comprende en términos de funciones del Estado para el cumplimiento de sus fines, difiere de las llamadas *capacidades estatales* que la teoría de las políticas públicas asume las aptitudes de las distintas instancias de gobierno para diseñar e implementar acciones tendientes a la consecución de los máximos niveles posibles de reconocimiento social de las mismas instituciones gubernamentales.

y que aparecen consagrados en el artículo 2°: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo bajo la tutela de las autoridades, instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. En último término, las *capacidades de Estado* no son más que el conjunto de las obligaciones que tiene este, operativizadas mediante todas y cada una de las acciones de las que es titular exclusivo en cuanto la irrefragabilidad como uno de sus atributos; es decir, un poder que no puede ser transferido ni disputado.

No cabe duda de que cuando el Estado falla, total o parcialmente, en el cumplimiento de sus obligaciones este, o bien pierde la confianza ciudadana o bien autoriza, de manera implícita, a otros actores *paraestatales* para que ocupen su lugar[3]. Este es el caso no de la ausencia, en sentido estricto, sino de otras formas de presencia del Estado en la Comuna 1 – Popular de Medellín: un Estado *legal* carente de capacidades por la delegación que de estas ha hecho a una suerte de protoestados ilegales, dotado de capacidades para imponer cargas tributarias (vacunas), dirimir conflictos, reordenar espacios públicos, sancionar conductas, legitimar actividades económicas subterráneas... Un *Estado institucional* connivente y conviviente con unos *estados parainstitucionales*.

---

[3] El breve texto tomado del cuento *Luvina*, de Juan Rulfo, que aparece como exordio, muy bien da cuenta de la percepción de los ciudadanos frente al Estado: nunca está para cumplir a cabalidad con las funciones que le corresponden y responder a las necesidades, inclusive las más básicas, de sus asociados; por el contrario, siempre aparece cuando se trata de sancionar, de castigar a aquellos quienes subvierten su órdenes de legalidad y legitimidad.

El tránsito de un Estado que ha generado desconfianza ciudadana, sin legitimidad y representatividad, a un Estado que ha recuperado la confianza ciudadana, por progresivas cuotas de legitimidad y representatividad, ha sido liderado en el territorio en cuestión por el papel instrumental de su JAL en los periodos comprendidos entre 2016 y 2023.

En el orden metodológico el trabajo de investigación se soportará sobre el denominado *institucionalismo histórico*[4], para sustentar los procesos de formación y construcción de Estado, y en la *explicación causal* y el *process tracing*[5], para dar cuenta de los procesos de pérdida y recuperación de *capacidades de Estado*.

Revisión de literatura

De conformidad con las categorías conceptuales que sustentan el trabajo de investigación, así como con su propósito de explicar causalmente y rastrear los procesos atrás mencionados, relacionados con la formación y construcción de Estado, en el primer apartado, y pérdida y recuperación de *capacidades de Estado*, en el segundo acápite, me he acercado a dos órdenes de referentes, unos teóricos, otros metodológicos.

En lo que tiene que ver con los referentes teóricos la investigación estará soportada, de manera principal, por los siguientes textos: *Coerción, capital y los estados europeos*, de Charles Tilly, *La captura y la reconfiguración cooptada del Estado*, de Luis Jorge Garay, *El poder autónomo del*

---

[4] Este enfoque permite una lectura de conjunto, y al unísono, de las cuestiones empíricas del mundo real en su orientación histórica y en su atención a la estructura de las instituciones estatales. Si bien acuñado el término a principios de los años noventa, el enfoque del institucionalismo histórico no es ninguna novedad. La correlación política/historia/derecho sugerido por trabajos como los de Weber, Rokkan, Truman y Polanyi ya lo acusan en ciernes. Obras como *Estado nacional y ciudadanía*, de Reinhard Bendix, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, de Barrington Moore, *El orden político en las sociedades en cambio*, de Samuel Huntington, y *Los estados y las revoluciones sociales*, de Theda Skocpol, lo imponen con evidencia. Se complementa esta nota al pie en el apartado correspondiente a la revisión de la literatura.

[5] El *process tracing* (rastreo de procesos) es un método cualitativo, de carácter explicativo, no hermenéutico, usado en distintas disciplinas de las ciencias sociales, que busca obtener inferencias causales a partir de situaciones dadas. Combina tanto una perspectiva inductiva como otra deductiva, en cuanto partiendo de lo particular para llegar a lo general, y viceversa, asume acontecimientos concretos para obtener patrones de generalización y repetición (secuencias) y aplica resultados macro para analizar eventos micro. Se complementa esta nota al pie en el apartado correspondiente a la revisión de la literatura.

Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados, de Michael Mann, *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, de Sebastián Mazzuca, *Cuidado con el gorila: una defensa del Estado a través del derecho*, de Nicolas Tavaglione, *Territorio, autoridad y derechos - De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, de Saskia Sassen, y *El Estado: pasado, presente y futuro*, de Bob Jessop. La génesis de Estado y la relación entre Estado y sociedad aparecen expuestas en dos textos a los que, de igual manera, me he acercado, respectivamente: *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*, de Pierre Bourdieu, y *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, de Joel S. Migdal.

Se han revisado los textos clásicos que han permitido la formulación del *institucionalismo histórico* como método en la ciencia política: *Los estados y las revoluciones sociales*, de Theda Skocpol, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, de Barrington Moore, *Estado nacional y ciudadanía*, de Reinhard Bendix, y *El orden político en las sociedades en cambio*, de Samuel P. Huntington. Igualmente, la síntesis que sobre tal presenta *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, de Donatella della Porta y Michael Keating.

Se ha tenido acceso, entre otros, a los siguientes artículos que dan cuenta del rastreo de procesos: *Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política*, de Josafat Cortez Salinas e Israel Solorio Sandoval, *Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en ciencia Política y Relaciones internacionales*, de Alberto Castillo Castañeda, *Mecanismos causales y process tracing, una introducción*, de Leonidas Aguirre, y *Sistematización de experiencias y rastreo de procesos como métodos de investigación en Ciencias Sociales. Reflexiones para su aplicación*, de Ana Milena Díaz y Fabián Fandiño.

El *institucionalismo histórico* más que una teoría concreta o un método específico es un enfoque de acercamiento a las dinámicas sociales y políticas que determinan, como fenómenos causales y condiciones de posibilidad, y caracterizan, en cuanto constantes significativas y relevantes, las relaciones entre la formación/transformación de las instituciones de poder y el comportamiento de los ciudadanos:

> […] se diferencia de otros de las ciencias sociales en el interés que presta a cuestiones empíricas del mundo real, en su orientación histórica y en su atención a la estructura de las instituciones y a su influencia en la conducta y sus consecuencias (Della Porta & Keating, 2013, p. 131).

Si bien el término *institucionalismo histórico* se remonta a la década de los noventa del siglo pasado, sus orígenes pueden rastrearse en los autores clásicos y modernos de la teoría política,

desde Platón hasta Hobbes, en cuanto plantearon, como lugar común, una especie de continuidad entre el comportamiento político de los ciudadanos y el diseño jurídico de las instituciones:

> Aristóteles examinó las estructuras organizacionales porque creía que condicionaban los incentivos políticos y los valores normativos […] La "ciencia de la política" de Madison es un estudio sobre el modo en que las diferentes organizaciones institucionales impulsan y/o anulan distintos tipos de acción política. (Della Porta & Keating, 2013, p. 132).

La correlación entre política, historia y derecho evidente en los trabajos de Max Weber (*Economía y sociedad*, 1922), David Truman (*El proceso gubernamental: intereses políticos y opinión pública*, 1951), Karl Polanyi (*La gran transformación*, 1968) y Stein Rokkan (*Sobre la formación del Estado y la construcción de la nación*, 1970), presentan, en ciernes, las bases del *institucionalismo histórico*. Obras como *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia* (1973), de Barrington Moore, *Estado nacional y ciudadanía* (1974), de Reinhard Bendix, *Los estados y las revoluciones sociales* (1979), de Theda Skocpol, y *El orden político en las sociedades en cambio* (1996), de Samuel Huntington, imponen con evidencia el enfoque al interior de las ciencias sociales y, de modo concreto, dentro de la ciencia política.

De los trabajos anteriormente mencionados, Pierson y Skocpol (2008) obtienen las tres características propias del análisis del *institucionalismo histórico*: primero, la inquietud por el estudio del mundo real, con las variantes sociales de todo orden, que hacen que las sociedades estén determinadas por los cambios políticos; segundo, el deseo de responder a preguntas empíricas de este mundo real; tercero, el descubrimiento, a través de la investigación empírica, de los efectos que las estructuras organizacionales tienen en la configuración de las estrategias políticas del Estado y de las preferencias políticas de los ciudadanos:

> Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los Estados, la política, y el diseño de la política pública (Pierson & Skocpol, 2008, p.7).

El acercamiento a los procesos de formación (mediados por instrumentos jurídicos e institucionales) y construcción (atravesados por los devenires políticos y sociales) de las *capacidades de Estado* que este trabajo de investigación aborda precisa, pues, de los elementos teóricos que ofrece el enfoque del *institucionalismo histórico*.

Las dinámicas de formación y transformación de las instituciones estatales miradas en la doble óptica del largo y corto plazos exigen la selección de una serie de mecanismos causales, para ser analizados como constantes, y el rastreamiento de los procesos a los que tales dinámicas se amarran. Así, por ejemplo, la formación de *capacidades de Estado* y la transformación de las instituciones en respuesta a la pérdida de estas, demandan la selección de unas muy particulares y significativas muestras que puedan rastrearse en cuanto mecanismos causales. En este punto convergen los enfoques metodológicos del *institucionalismo histórico* y del *process tracing*.

El *process tracing* parte de la consideración de tres elementos que permiten, justamente, que los procesos de transformaciones institucionales y políticas puedan ser rastreados y considerarse en cuanto mecanismos causales de tales transformaciones: eventos, acontecimientos y secuencias. Los eventos "son acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden comparar entre casos" (Falleti y Mahoney, 2016, p.189). Un evento puede ser un hecho aislado que no necesariamente trasciende sin tener tal impacto que implique la necesidad de un cambio sustancial y que lleve a una transformación institucional o política. Los acontecimientos, por el contrario, son eventos paradigmáticos que por su relevancia se convierten en la causa de una transformación institucional o política. Entre el evento y el acontecimiento la diferencia radica en el peso histórico del segundo con respecto al primero[6]. Una secuencia, por su parte, "es un conjunto temporalmente ordenado bien de eventos o bien de acontecimientos que tienen lugar en un contexto dado" (Falleti y Mahoney, 2016, p.190). En *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Moore (1973), por ejemplo, plantea que el desarrollo de la agricultura capitalista en Inglaterra (acontecimiento) se dio gracias a la formación del Movimiento de Cercamiento (evento) que, en razón de sus constantes reclamos a la Corona (secuencia), logró el tránsito de una agricultura feudal a una agricultura capitalista.

Hipótesis o posible respuesta a la pregunta

La Junta Administradora Local viene liderando el proceso de recuperación de las *capacidades de Estado* en la Comuna 1 – Popular de Medellín entre 2016 y 2023.

---

[6] El mismo viernes 18 de agosto de 1989, fue asesinado en Medellín el comandante de la Policía Antioquia, Valdemar Franklin Quintero, y en Soacha el precandidato liberal Luis Carlos Galán Sarmiento. No solo por las características diferenciales entre ambos personajes, sino, sobre todo, por lo que ambos homicidios implicaron, el primero fue un *evento*, mientras que el segundo se constituyó en un *acontecimiento* que, entre otras causas, precipitó el proceso constituyente de 1991. El asesinato de Galán, y lo que este despertó, incidió en las transformaciones institucionales y políticas del país de manera significativa.

Propuesta metodológica

Este trabajo de investigación recurrirá a una metodología de carácter mixto. Será cualitativa en cuanto analizará e interpretará, sobre la base del *institucionalismo histórico*, los principales procesos de formación y construcción de *capacidades de Estado*. Será cuantitativa en la medida en que apelará a la ejecución del instrumento de sondeo de opinión, de los que se obtendrán resultados para ponderar la percepción ciudadana sobre el liderazgo de la JAL en cuanto instrumento de recuperación de las *capacidades de Estado* en el territorio. La base de este diseño cuantitativo se tomará sobre las propuestas de la *explicación causal* y el *rastreo de procesos*.

El instrumento de recolección cuantitativa de datos, sondeo de opinión, aplicado en un primer momento de la investigación, proyecta una aplicación a 400 individuos (líderes comunitarios, ediles y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal) que habitan en la Comuna 1 – Popular, esta consta de 11 variables divididas en tres grupos según sus características:

Identificación del individuo: Nombre y Número Único de Identificación (cédula).

Variables sociodemográficas: Segmentación por edad y Barrio.

Variables específicas de percepción: Participación en Elecciones 2016 y 2019, Percepción de Institucionalidad, Resolución de Conflictos, Satisfacción de necesidades, Tributación y Percepción de confianza.

Grupo de variables	**Variable**	**Pregunta**	**Rango de respuesta**
Identificación de Individuo	Nombre	¿Cuál es su nombre?	Pregunta abierta, texto corto
	Número de cédula	¿Cuál es su número de identificación?	Pregunta abierta, caracteres numéricos.
Segmentación Sociodemográfica	Edad	¿Cuál es su edad?	Pregunta abierta, caracteres numéricos.
	Barrio	¿En cuál barrio de la Comuna 1 – Popular habita?	Pregunta de selección múltiple con única respuesta: • Aldea Pablo VI • Carpinelo • Granizal

			• La Avanzada • La Esperanza • Moscú No. 2 • Popular • San Pablo • Santo Domingo Savio No. 1 • Santo Domingo Savio No. 2 • Villa Guadalupe
Variables específicas (percepción ciudadana)	Pertenencia a instancias de Participación Ciudadana (JAL, JAC, CCCP).	¿Pertenece usted a alguna instancia de participación ciudadana (JAL, JAC, CCCP)?	Pregunta dicotómica: • Sí • No
	Participación en las elecciones locales de 2016 y 2019	¿Participó en las elecciones de la JAL del 2016 y 2019?	Pregunta dicotómica: • Sí • No
	Percepción de Institucionalidad	¿Percibe usted a la JAL como instancia o presencia de la administración municipal en el territorio?	Pregunta dicotómica: • Sí • No
	Resolución de Conflictos	¿Considera usted que los ediles que conforman la Junta Administradora Local de la Comuna 1 -	Pregunta dicotómica: • Sí

		Popular, son mediadores en la resolución de conflictos?	• No
	Satisfacción de necesidades	¿Considera usted que la JAL de la Comuna 1 – Popular cumple un papel de puente con la administración municipal para resolver las necesidades de los habitantes del territorio?	Pregunta dicotómica: • Sí • No
	Tributación	¿Considera usted que la JAL cumple un papel mediador entre los habitantes del territorio y los grupos delincuenciales?	Pregunta dicotómica: • Sí • No
	Percepción de Confianza	¿Percibe usted a la JAL como una instancia de participación en la que el ciudadano de la Comuna 1 - Popular confía?	Pregunta dicotómica: • Sí • No

Análisis de resultados

En esta sección, se presentan los resultados obtenidos a partir del sondeo de opinión aplicado a 400 individuos residentes en la Comuna 1 - Popular de Medellín y que, además, cumplen con el criterio de pertenencia a las diferentes instancias de participación con representatividad en la circunspección definida, es decir, ediles de la Junta Administradora Local, Consejeros del Consejo Comunal y Corregimental de Planeación, Presidentes y dignatarios de las 21 Juntas de Acción Comunal y representantes de diferentes Organizaciones Sociales que desarrollan actividades comunitarias en el territorio. Los datos se han organizado en diversas tablas y gráficos para analizar la percepción ciudadana en relación con la Junta Administradora Local (JAL) y su papel en la recuperación de las *capacidades de Estado* en el territorio durante el período comprendido entre 2016 y 2023. Se examinan variables clave, como la participación en elecciones, la percepción de institucionalidad, la resolución de conflictos, la satisfacción de necesidades, la tributación y la percepción de confianza. Estos resultados son esenciales para evaluar la hipótesis principal de este estudio y proporcionar insights sobre la relación entre la comunidad y la JAL en el contexto de la Comuna 1 - Popular.

Tablas y gráficas

Lugar de residencia

Corresponde al nombre oficial del barrio en donde se encuentra ubicada la vivienda del individuo, delimitando el rango de respuesta a los 11 barrios adoptados por el Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Medellín. Esta variable permite sectorizar las respuestas y evaluar la percepción ciudadana de la Junta Administradora Local en las subdivisiones administrativas de la Comuna 1 – Popular.

A continuación, la Tabla 1 presenta los resultados obtenidos para la variable *lugar de residencia*

Tabla 1 ¿En qué Barrio de la Comuna 1 – Popular habita?

Barrio	Total
Aldea Pablo VI	14
Carpinelo	4
Granizal	21
La Avanzada	1
La Esperanza	7
Moscú No. 2	33
Popular	30
San Pablo	36
Santo Domingo Savio No. 1	48
Santo Domingo Savio No. 2	6
Villa Guadalupe	153

Fuente: Elaboración propia.

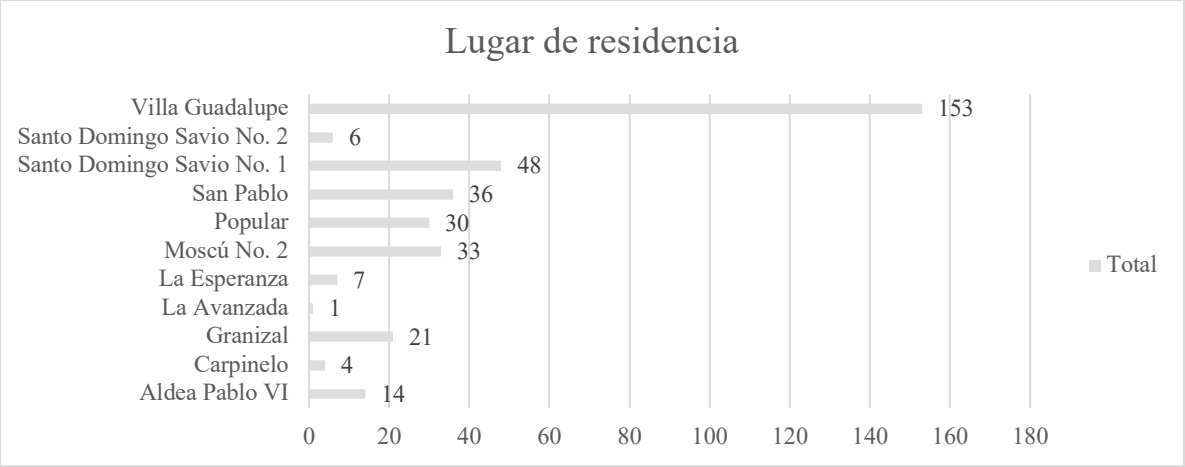

Figura 1. Lugar de residencia del encuestado.

Fuente: Elaboración propia.

Se concluye del resultado anterior una significativa diversidad de barrios presentes en la muestra seleccionada, obteniendo representatividad de individuos en todos los barrios contemplados por el decreto 346 de 2000. La mayor se referencia en el barrio Villa Guadalupe (153 individuos) seguido del barrio Santo Domingo Savio No. 1 (48 individuos) y San Pablo (36 individuos); se observa menor cantidad de habitantes participantes en la encuesta en los barrios La Avanzada y Carpinelo (1 y 4, respectivamente).

Pertenencia a instancias de Participación Ciudadana (JAL, JAC, CCCP).

Variable orientada a segmentar la muestra según su participación en los escenarios de representación de la sociedad civil, de encuentro e interacción entre actores sociales o entre éstos y la administración pública.

Tabla 2 ¿Pertenece usted a alguna instancia de participación ciudadana (JAL, JAC, CCCP)?

Rango de respuesta	Total
No	239
SÍ	114

Fuente: Elaboración propia.

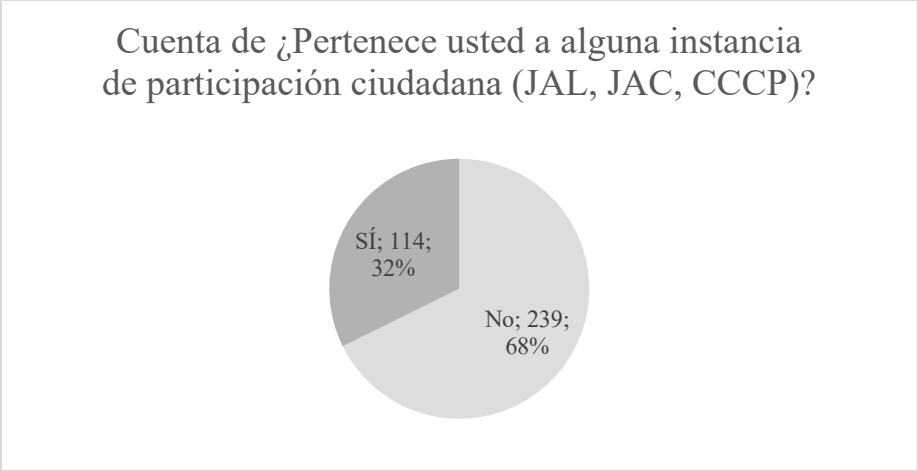

Figura 2. Participación en JAL, JAC o CCCP.

Fuente: Elaboración propia.

Se concluye que de los 353 individuos que participaron en el sondeo, el 32,29% pertenece a alguna instancia de participación presente en la Comuna 1 – Popular, el 67,70% (239 individuos) no pertenecen, sin embargo, son individuos seleccionados para el estudio por su representación en el territorio, bien sea como líderes sociales o representantes de Organizaciones Sociales.

Participación en las elecciones locales de 2016 y 2019

Esta variable permite indagar sobre el nivel de participación de la muestra seleccionada y su vinculación con la Junta Administradora Local en términos de representatividad y legitimidad. Variable dicotómica.

Tabla 3 ¿Participó en las elecciones de la JAL del 2016 y 2019?

Rango	Total
No	157
SÍ	196

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Participación en las elecciones de 2016 - 2019.

Fuente: Elaboración propia.

Porcentualmente, se evidencia que el 55,52% de los individuos sondeados, manifiestan que participaron en las elecciones locales realizadas en 2016 y 2019, lo que permite concluir que para el presente estudio, más de la mitad de la muestra, legitima mediante el voto, las instancias de participación.

Percepción de Institucionalidad y Satisfacción de necesidades

Variable dicotómica orientada a evaluar la percepción ciudadana referente al entendimiento de la Junta Administradora Local como enlace con la administración distrital como lo contemplan las funciones constitucionales asignadas a esta instancia, referente a su participación en la elaboración conjunta de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Tabla 4 ¿Percibe usted a la JAL como instancia o presencia de la administración distrital en el territorio?

Rango	Total
No	28
SÍ	325

Fuente: Elaboración propia.

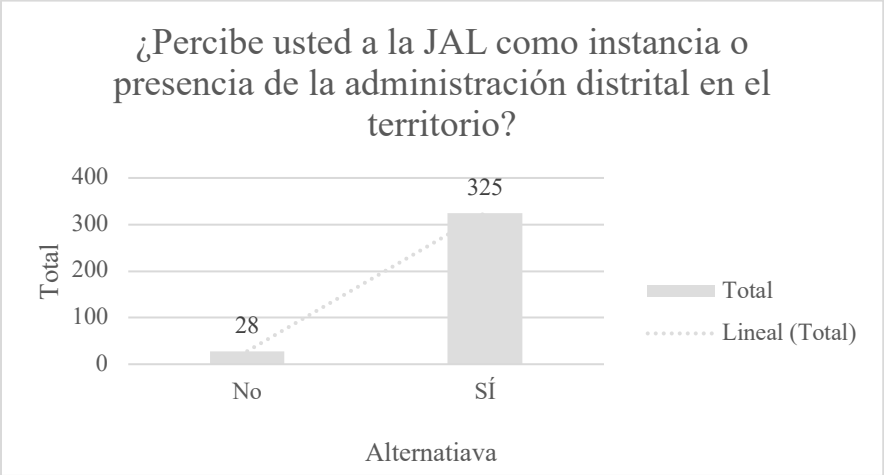

Figura 4. La JAL como instancia o presencia de la administración distrital en el territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en la Figura 4, una prevalencia significativa del rango de respuesta afirmativo, el 92,06% de los individuos sondeados, reconocer a la Junta Administradora Local como instancia o presencia de la administración distrital en el territorio.

Además, se establece una relación entre la variable Percepción de institucionalidad, con la variable Satisfacción de necesidades, esta última orientada a conocer la percepción de la JAL como instrumento mensajero de las necesidades del territorio con la administración distrital.

Tabla 5 ¿Considera usted que la JAL de la Comuna 1 - Popular cumple un papel de puente con la administración municipal para resolver las necesidades de los habitantes del territorio?

Alternativa	Total
No	9
SÍ	344

Fuente: Elaboración propia.

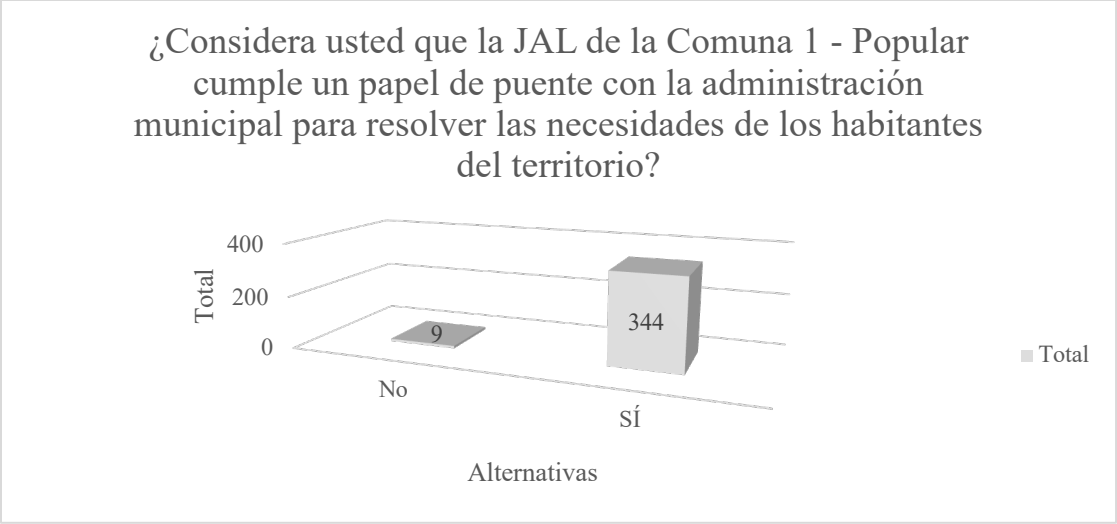

Figura 5. El papel de la JAL como puente entre la administración municipal y las necesidades de los habitantes territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Se concluye que el 97,45% de individuos sondeados, reconoce a la JAL como mediadora entre la administración municipal y el territorio, para poner las necesidades de los habitantes en discusión municipal.

Resolución de Conflictos

Variable dicotómica que busca indagar sobre la percepción ciudadana de la participación de la Junta Administradora Local en los procesos de mediación para la resolución de conflictos, en cumplimiento del ordinal 5to del Artículo 318 de la Constitución, en cuanto a funciones mediadoras que les asignan los concejos municipales.

Tabla 6 ¿Considera usted que los ediles que conforman la Junta Administradora Local de la Comuna 1 – Popular son mediadores en la resolución de conflictos?

Alternativa	Total
No	34
SÍ	319

Fuente: Elaboración propia.

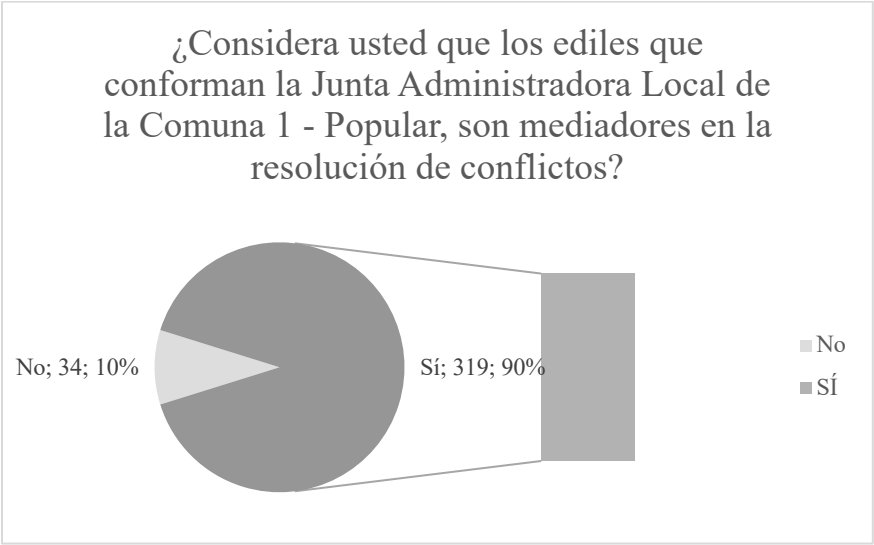

Figura 6. Los ediles de la Comuna 1 - Popular, como mediadores en la resolución de conflictos.

Fuente: Elaboración propia.

Se concluye que el 90,36% de los individuos sondeados reconocen a los ediles de la Junta Administradora Local como mediadores en la resolución de conflictos que ocurren en el territorio.

Tributación

Variable dicotómica que evalúa si la Junta Administradora Local logra mediar para que los grupos delincuenciales dejen de imponer cargas tributarias "vacunas" (exacción: contribuciones arbitrarias), coacciones los ciudadanos y administración de justicia en la Comuna 1 – Popular.

Tabla 7 ¿Considera usted que la JAL cumple un papel mediador entre los habitantes del territorio y los grupos delincuenciales?

Alternativa	Total
No	71
SÍ	282

Fuente: Elaboración propia.

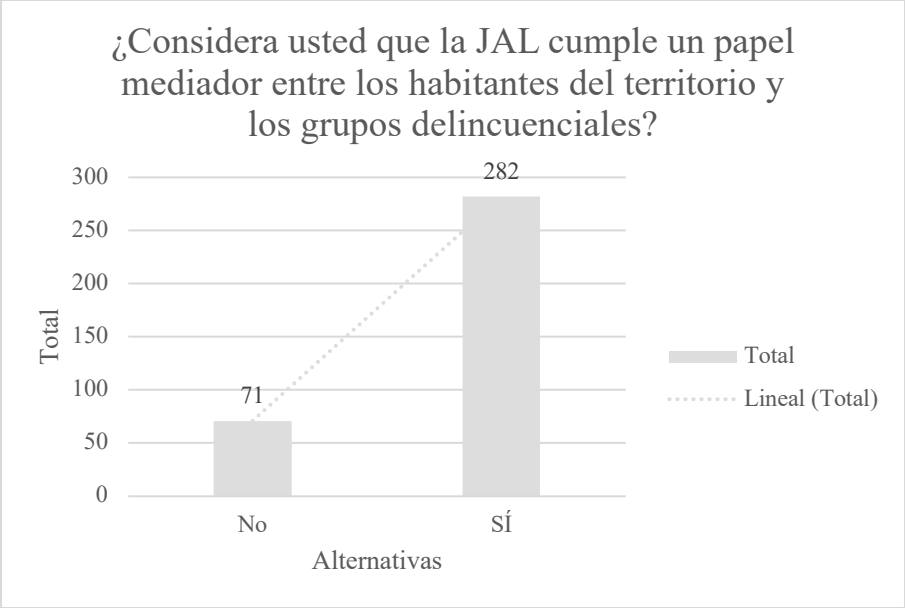

Figura 7. El papel de la JAL como mediador entre los habitantes del territorio y los grupos delincuenciales.

En la muestra seleccionada se percibe que la JAL es apreciada como mediadora entre comunidad y grupos delincuenciales en la mayoría de las respuestas (79,88%), muy por encima de la media de la muestra.

Percepción de Confianza

Variable dicotómica orientada a evaluar la percepción de confianza, definida en términos de la credibilidad derivada de una relación cordial y recíproca entre la Junta Administradora Local y los habitantes del territorio.

Tabla 8 ¿Percibe usted a la JAL como una instancia de participación en la que el ciudadano de la Comuna 1 - Popular confía?

Rango de respuesta	Total
No	17
SÍ	336

Fuente: Elaboración propia.

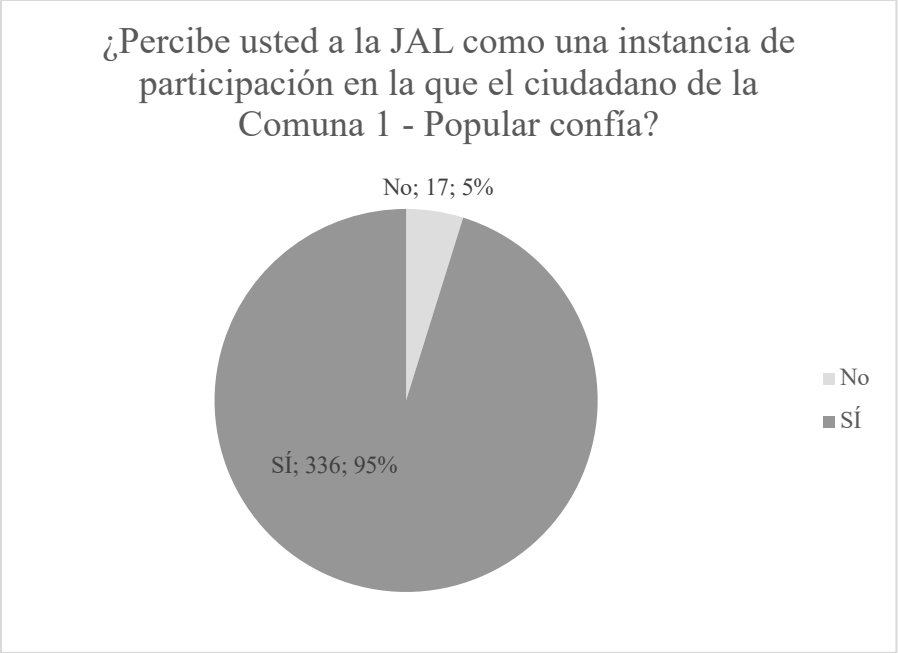

Figura 8. La JAL como instancia de participación en la que el ciudadano de la Comuna 1 - Popular confía.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en la figura 8 una prevalencia del sí, por encima del 95% de la muestra seleccionada, lo que permite concluir que, en términos generales, salvo un porcentaje reducido de la muestra, existe una relación de confianza entre la actual Junta Administradora Local de la Comuna 1 – Popular y los habitantes del territorio.

Conclusiones

¿Dónde y cuándo está es Estado? La respuesta apenas si parece obvia: el Estado está en todas partes, el Estado está siempre. Pero, realmente, el Estado ni está en todas partes, ni está siempre. El exordio que precede este trabajo, y al que se ha hecho referencia en la nota al pie 3, tomado de *Luvina*, de Juan Rulfo, pone en evidencia que cuando se trata de cumplir con los fines que le son esenciales, con las obligaciones que de suyo le corresponden en atención a las demandas de los ciudadanos, pareciera que el Estado desparece; mientras que, por el contrario, en tratándose de sancionar las conductas que contravienen su juridicidad impuesta o de reclamar su presencia cuando se le disputa su lugar, el Estado aparece.

Es lo que en este trabajo hemos rastreado: el dónde y el cuándo del Estado en la Comuna 1 – Popular de Medellín. Amenazada su institucionalidad por lo grupos delincuenciales organizados, que cooptaron su lugar y que desensamblaron sus estructuras, no obstante, su convivencia y connivencia con ellos, lo que representa más que su ausencia, otras modalidades de su presencia, el Estado intenta imponerse tratando de recuperar la confianza perdida por parte de los ciudadanos en él, desconfianza que se manifiesta en los bajos índices de legitimidad, de representatividad y de reconocimiento.

El trabajo, de un lado, se ha fundamentado, recurriendo al enfoque del *institucionalismo histórico*, en las dinámicas de formación y construcción de *capacidades de Estado*, que se surte de instrumentos jurídicos e institucionales, en el primer caso (formación), y de procesos políticos y sociales, en el segundo (construcción); de otro, en los eventos, acontecimientos y secuencias de pérdida de tales capacidades, valiéndose de algunas premisas metodológicas (mecanismos causales) del *process tracing*. Se han entendido por *capacidades de Estado*, en atención a los aportes de Tilly (1992), Jessop (2017) y Skocpol (1984), las tres funciones, por no decir acciones, que de manera ínsita le corresponden a este: el monopolio exclusivo de la fuerza, la imposición de cargas tributarias y la titularidad en la tramitación, por la vía del derecho, de los conflictos que llegaren a presentarse entre sus asociados.

La Comuna 1 – Popular de Medellín registró, de modo progresivo, y sobre todo desde la década final del siglo pasado y la primera del siglo presente, índices significativos de deterioro de su tejido social, de comisión de delitos y de inserción de grupos criminales que, en su configuración y en sus prácticas, actúan como una suerte de Estado "ilegal", paralelo, supliendo y arrogándose las funciones del Estado "legal", es decir, administrando el uso de la fuerza, demandando contribuciones arbitrarias (exacciones o "vacunas") y constituyéndose en tribunales para dirimir las disputas entre los habitantes del territorio.

Situada entre la ciudadanía que desconfía del Estado y el Estado que intenta recuperar sus cotas de confianza ciudadana, la Junta Administradora Local, amparada en el mandato constitucional consagrado en el artículo 318 Superior, desarrollado por las leyes 136 de 1994, 1757 de 2015 y 2086 de 2021, en los dos periodos comprendidos entre 2016 y 2023, bajo los gobiernos de Federico Gutiérrez y Daniel Quintero, respectivamente, ha jugado un papel protagónico en el doble término de *instrumento de mediación entre la ciudadanía y el Estado*, en aras de la reconversión recíproca de la legitimidad, la representatividad y el reconocimiento entre ambos, y de *instrumento de recuperación de las capacidades de Estado*, esto es, de la atenuación de los niveles de imposición

de su “fuerza”, de sus “tributos” y de su “justicia” por parte de los grupos delincuenciales organizados.

Bibliografía

Aguirre, J. (2017). *Mecanismos causales y process tracing, una introducción*. Revista SAAP, Vol. 11. N°1, 147-175. https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=387153373006

Alcaldía de Medellín (2014). *Juntas Administradoras Locales. Construyendo ciudadanía para la vida.*https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla_JAL_Web.pdf

Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992)*. Anagrama.

Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu.

Castañeda, A., Orozco, A. Feijoo, A. (2103). *Juntas Administradoras Locales en Colombia, 1991-2012. Trabajo presentado como requisito final para la obtención del título en Derecho Administrativo.* Universidad Libre. https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16784/JuntasAdministradoras1991a2012.pdf?sequence=1

Castillo, A. (2022). *Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.* Relaciones Internacionales, N° 51, 71-92. https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/15095

Completa, E. (2017). *Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado?* PostData, 22. N°1, 111-140. https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf

Coral, A. & Fandiño, F. (2019). *Sistematización de experiencias y rastreo de procesos como métodos de investigación en Ciencias Sociales. Reflexiones para su aplicación.* Revista de Ciencias Sociales, N° Extra-25, 449-481. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8416574

Cortes, J. & Solorio, I. (2021). *Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política.* Universidad Nacional Autónoma de México, N° 55, 59-82. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/81770

Della Porta, D. & Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Akal.

Falleti, T. & Mahoney, J. (2016). *El método secuencial comparado*. Revista SAAP, Vol. 10. N°2, 187-220. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-9702016000200001&script=sci_abstract

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-1978)*. FCE.

Garay, J. (2008). *La captura y la reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Método.

Hall, P. & Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies, XLIV, 936-957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.

Huntington, S. (2016). *El orden político en las sociedades en cambio*. Planeta.

Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Catarata.

Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale.

Mann, M. (2007). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. Relaciones Internacionales, N°5, 1–43. https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863

Migdal, J. (2009). *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.

Migdal, J. (2016). *Estados débiles, Estados fuertes*. FCE.

Moore, B. (1973). *Los Orígenes sociales de la dictadura y la democracia.* Península.

Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 17(1), 7-38. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100001&lng=es&tlng=es.

Porras Nadales, P. (2014*). La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia.* Trotta.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos - De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.* Katz.

Skocpol, T. (1984*). Los estados y las revoluciones sociales.* FCE.

Tamayo Blandón, J. (2017). *Las Juntas Administradoras Locales como expresión del proceso de descentralización: Medellín 2008-2015. Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister en Estudios Políticos*, Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/62982/1128427048.2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tavaglione, N. (2010). *Cuidado con el gorila: una defensa del Estado a través del derecho.* Labor et Fides.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990 – 1990.* Alianza.